

## Gestão de recursos públicos no turismo: análise dos investimentos do MTur em Mato Grosso do Sul

*Management of public resources in tourism: analysis of MTUR investments in Mato Grosso do Sul*

*Gestión de recursos públicos en turismo: análisis de las inversiones de MTUR en Mato Grosso do Sul*

Valdirene Vilhalva Amaral<sup>1</sup>  
Dores Cristina Grechi<sup>2</sup>  
Rodrigo Cardoso Da Silva<sup>3</sup>  
Edilene Adelino Pequeno<sup>4</sup>

---

Este artigo foi recebido em 28 de janeiro de 2022 e aprovado em 30 de agosto de 2023

---

**Resumo:** Com o surgimento do Ministério do Turismo, em 2003, houve a implementação do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), que busca fortalecer e desenvolver o turismo regional e descentralizado em todo o território brasileiro. Passados mais de vinte anos da implementação do programa em Mato Grosso do Sul, surgiu a necessidade de saber como está o desenvolvimento do Programa no estado. Desta forma, o objetivo da pesquisa é analisar os investimentos públicos do MTur nas regiões turísticas de Mato Grosso do Sul. Os dados utilizados foram retirados da plataforma Portal da Transparência, referente ao período de 2003 a 2020. A pesquisa concentrou-se nos municípios que constituem as oito Regiões Turísticas, além de um conjunto de municípios que não integram o Mapa, mas que receberam recursos. Dentre os principais resultados encontrados, estão as grandes concentrações de recursos intra e inter-regional, chamando atenção para a capital do estado. Outro fato importante, é como o grupo de municípios não integrantes do Mapa recebeu investimentos, apresentando inconsistência com as diretrizes da política federal e enfraquecendo o propósito das Instâncias de Governança Regionais.

**Palavras-chave:** Repasse. Recursos. Região. Política. Turismo.

**Abstract:** With the emergence of the Ministry of Tourism, in 2003, the National Program for Tourism Regionalization – PRT was implemented, which seeks to strengthen and develop regional and decentralized tourism throughout Brazil. Given that more than twenty years have passed since the implementation of the program in Mato Grosso do Sul, the need arose to know how the Program is developed in the state. Thus, the aim of the research is to analyze the public investments of the MTur in the tourist regions of Mato Grosso do Sul. The data were taken from the *Portal da Transparência* platform, from 2003 to 2020. The research focused on the municipalities that make up the eight Tourism Regions, in addition to a set of municipalities that are not part of the Map, but which received resources. Among the main results found, there are the large concentrations of intra- and inter-regional resources, drawing attention to the state capital. Another important fact is how the group of municipalities, which is not part of the Map, received investments, presenting inconsistency with the guidelines of the federal policy and weakening the purpose of the Regional Governance Instances.

**Keywords:** Transfer. Resources. Region. Politics. Tourism.

**Resumen:** Con el surgimiento del Ministerio de Turismo, en 2003, se implementó el Programa Nacional de Regionalización del Turismo - PRT, que busca fortalecer y desarrollar el turismo regional y descentralizado en

---

<sup>1</sup>**Formação/corso:** Graduada em Turismo. **Instituição:** UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL, Dourados – MS, Brasil. **E-mail:** valvilhalva2017@gmail.com

<sup>2</sup>**Formação/corso:** Graduada em Turismo e Hotelaria. **Instituição:** UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ (UNIVALI). Doutora em Economia do Desenvolvimento Regional, UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). Professora na UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL (UEMS), Dourados - MS. **E-mail:** doresgrechi@gmail.com

<sup>3</sup>**Formação/corso:** Graduado em Turismo. **Instituição:** UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN-Currais Novos), Mestre e Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGTUR-UFRN). Professor do INSTITUTO FEDERAL DE BRASÍLIA (IFB). Brasília - DF, Brasil. **E-mail:** rodrigo.cardososilva@ifb.edu.br

<sup>4</sup>**Formação/corso:** Graduada em Turismo. **Instituição:** UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRGN). Doutoranda na UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRGN). Natal – RN, Brasil. Professora na UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS (UFT), **E-mail:** edilenepequeno@gmail.com

todo Brasil. Dado que han pasado más de veinte años desde la implementación del programa en Mato Grosso do Sul, surgió la necesidad de conocer cómo es el desarrollo del Programa en el estado. Así, el objetivo de la investigación es analizar las inversiones públicas del MTur en las regiones turísticas de Mato Grosso do Sul. Los datos utilizados fueron tomados de la plataforma *Portal da Transparência*, para el período 2003 a 2020. La investigación se centró en los municipios que componen las ocho Regiones Turísticas, además de un conjunto de municipios que no forman parte del Mapa, pero que recibieron recursos. Entre los principales resultados encontrados se encuentran las grandes concentraciones de recursos intra e interregionales, llamando la atención sobre la capital del estado. Otro dato importante es cómo el conjunto de municipios que no forman parte del Mapa recibió inversiones, presentando inconsistencia con los lineamientos de la política federal y debilitando el propósito de las Instancias de Gobernanza Regional.

**Palabras claves:** Transferencia. Recursos. Región. Política. Turismo.

## **1. Introdução**

Conforme definição dada pelo Ministério do Turismo (MTur) em 2006, “a Região Turística é o espaço geográfico que apresenta características e potencialidades similares e complementares, capazes de serem articuladas e que definem um território, delimitado para fins de planejamento e gestão” (BRASIL, 2019b). Em 2003 o Ministério do Turismo, seguindo as orientações da Organização Mundial do Turismo (OMT), adotou esse modelo que inclui em suas diretrizes a regionalização do Turismo (BRASIL, 2013). No entanto, só em 2004 o Programa Nacional de Regionalização do Turismo foi implementado e criado sob uma ótica que visa beneficiar não só o município que recebe o visitante, mas toda a região. O enfoque deste programa está voltado para a estruturação dos destinos, a administração e o incentivo ao turismo (BRASIL, 2013), interagindo, assim, com as ações do MTur, com os estados, regiões e municípios do Brasil.

A criação deste programa foi fundamental para a definição dos roteiros e regiões turísticas do país, mas, apesar da sua implementação, seus resultados no quesito interiorização do turismo ainda são limitados, o que às vezes pode acabar por gerar impasses aos gestores da região (CRUZ, 2020). Deste modo, para que estes resultados aumentem e sejam positivos, é necessária uma análise sobre como os repasses de recursos do MTur para as regiões turísticas e seus respectivos municípios está sendo efetuado. Levando em consideração que as transferências voluntárias destes recursos têm em vista o desenvolvimento, promoção, comercialização e divulgação da atividade turística nacional, deve-se atentar para a celebração dos instrumentos de convênios, contratos de repasses, termos de parceria, termos de colaboração, termos de fomento e termos de execução descentralizada (BRASIL, 2017).

A partir do exposto, questiona-se: como estão sendo alocados os recursos liberados pelo MTur nos municípios das regiões turísticas de Mato Grosso do Sul? Após quase três décadas desde o início da política de descentralização da gestão do turismo no Brasil (PNMT/1994-95) e quase duas décadas desde a implementação da instância de governança estadual em Mato Grosso do Sul, que teve seu início com a

criação do primeiro fórum de turismo do estado em 2003, torna-se essencial avaliar a evolução da descentralização de recursos nas diversas regiões turísticas ao longo da execução desse programa.

Ademais, vale ressaltar que a política de regionalização e de fortalecimento das Instâncias de Governança Regionais continua como diretriz para o setor. Desta forma, o objetivo da pesquisa é analisar os investimentos públicos do MTur nas regiões turísticas de Mato Grosso do Sul. O intuito é produzir informações gerenciais importantes para avaliar o uso, a distribuição e as ações que foram financiadas pelo poder público. Para alcançar o objetivo proposto, a metodologia compreendeu levantamento bibliográfico e documental. Com relação à identificação dos investimentos públicos realizados em Mato Grosso do Sul, utilizaram-se os dados disponíveis na Plataforma Transparência Brasil.

O artigo está estruturado em introdução, revisão teórica, procedimentos metodológicos, resultados, discussão e aspectos conclusivos. As contribuições teóricas consistiram na elaboração de um roteiro para busca de dados referentes aos repasses para o Programa de Regionalização do Turismo. As contribuições práticas configuram-se nos resultados, os quais apontam para necessidade de implementar processos de acompanhamento e análise da distribuição de recursos públicos por região e por município de cada região, a fim de avaliar a eficiência e pertinência da aplicação dos recursos públicos, considerando como parâmetro as políticas federal e estadual de categorização e classificação do turismo, respectivamente.

## **2. Políticas Públicas e Turismo**

São diversos os conceitos que definem as políticas públicas. Para Teixeira (2002) o conceito baseia-se em diretrizes que norteiam as funções do poder público com a sociedade. O autor destaca também que nem sempre são compatíveis as manifestações declaradas com as ações que são executadas. Autores como Beni (2012), Cruz (2005; 2020) e Pimentel e Pimentel (2017; 2019) conceituam as políticas como diretrizes que apontam a direção para a qual países, estados, municípios e empresas devem seguir.

Atualmente é possível observar, cada vez mais, a importância do processo colaborativo entre Estado e sociedade no que tange às políticas públicas, mostrando como o trabalho conjunto proporciona mais resultados. Porém, nem sempre ocorre desta forma, pois não se tem a cultura do planejamento e da participação coletiva estabelecidos no Brasil, uma vez que, para construir no coletivo, é necessário empenho e amadurecimento democrático (ZAPATA, 2009).

As políticas públicas podem também representar o que o governo decide ou não realizar (DYE, 2005), pois podem ser empregadas com objetivos específicos tendo em vista que políticas de turismo são planejadas a partir da concepção da atividade turística, para que haja organização e orientação das

atividades do setor. Uma compreensão advinda deste aspecto sobre as políticas públicas de turismo pode ser analisada como: “[...] orientações específicas para a gestão diária do turismo, abrangendo os muitos aspectos da atividade” (BENI, 2003, p.77).

No Brasil, o planejamento de políticas voltadas para o âmbito regional teve início em 1950, porém apenas em 1990 o turismo é reconhecido como política específica regional (CRUZ, 2020). A Figura (1) mostra na linha do tempo o interesse político com o turismo, ilustrado por meio da adoção de políticas e planos:



**Fonte:** Elaborado pelos autores

A partir desta linha do tempo destacam-se duas políticas que tiveram continuidade, embora com mudança de escopo quanto à abrangência territorial. A primeira delas foi o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) em 1994 e a segunda, dez anos depois, refere-se ao Programa de Regionalização do Turismo (PRT), em 2004. Ambos os programas tiveram como objetivo fomentar a descentralização da gestão do turismo. O PNMT centralizou esforços nos municípios turísticos, principalmente com ações de sensibilização para a importância da atividade turística enquanto potencial de desenvolvimento local. Para isso, usava como estratégia a criação dos Conselhos Municipais de Turismo (COMTURS), os quais seriam instâncias municipais para o exercício da governança turística a ser exercida de forma compartilhada por representantes de cada segmento do setor turístico local (GRECHI, 2008). Esse Programa foi substituído em 2004 pelo PRT, cuja proposta continuou fomentando o fortalecimento da governança turística, porém, a partir de uma amplitude regional, ao invés de municipal. Ou seja, para além dos Conselhos Municipais, o Ministério do Turismo investiu esforços para criação das Instâncias de Governança Regionais do Turismo, as IGRs.

Segundo Gonzáles (2014, p.17), a governança turística seria: “nuevas formas de tomar las decisiones colectivas que mejoren las limitaciones de los procesos de toma de decisiones actuales y que también permitan un papel más activo de diferentes actores sociales”. Desta forma, falar de política pública de turismo exige que se compreenda o conceito de governança turística, uma vez que o ciclo da

política pública (FREY, 2000) envolve diferentes etapas (identificação do problema, agendamento, elaboração de alternativas, legitimação da decisão, implementação, monitoramento, avaliação e mudança). Além disso, todas essas etapas demandam a participação e o envolvimento dos atores-chave.

Alguns trabalhos que realizaram a análise destes programas pontuaram que os mesmos foram iniciativas importantes para trazer o tema do turismo ao cenário municipal e para iniciar a aprendizagem sobre governança participativa (TRENTIN; FRATUCCI, 2011; ENDRES; PAKMAN, 2019). Porém, a mudança do escopo municipal para o regional demandava que a estrutura municipal estivesse mais fortalecida, o que até hoje não é a realidade da maioria dos municípios turísticos do país, cujos organismos oficiais de turismo são mistos com outras secretarias. Além disso, não há equipe técnica e previsão orçamentária específica para o turismo ou, quando há, não se concretiza (VIRGÍNIO; FERREIRA, 2013).

De todo modo, o PRT continuou, o que resultou na construção do Mapa do Turismo Brasileiro e na categorização dos municípios turísticos. O objetivo da categorização, segundo o Mtur (2019a), é identificar o grau de desenvolvimento turístico de uma região e de seus municípios, otimizando a distribuição de recursos, orientando políticas, melhorando a gestão e auxiliando na atualização do Mapa. A primeira versão do Mapa deu-se em 2013, sendo atualizado em 2017 e 2019. Atualmente, o Mapa do Turismo compreende 2.694 municípios e 333 regiões em todo território nacional (MTUR 2019).

Para fazer parte do Mapa, os municípios e regiões devem considerar alguns critérios, exigidos pela Portaria MTur nº 192/2018 (BRASIL, 2018). Além disso, cada município recebe uma classificação que vai de A a E, conforme atendem aos seguintes critérios estabelecidos: quantidade de estabelecimentos de hospedagem; quantidade de empregos em estabelecimentos de hospedagem; quantidade estimada de visitantes domésticos; quantidade estimada de visitantes internacionais; arrecadação de impostos federais a partir dos meios de hospedagem. Os municípios que atendem às variáveis são categorizados como A, enquanto os municípios que zeram são categorizados como E.

Cruz (2020) e Silva e Fonseca (2017), têm dedicado esforços para analisar o desempenho do PRT e identificaram que o Programa não conseguiu evoluir no quesito descentralização da atividade e distribuição de recursos. Segundo Cruz (2020), ainda ocorre concentração turística em regiões litorâneas e má distribuição desse fluxo, pois 93% dos turistas encontram-se em 740 municípios apenas. Outro aspecto a ser destacado refere-se à distribuição de recursos públicos para o turismo. A ideia era que, através do Mapa do Turismo, fossem liberados recursos para que os municípios fizessem os investimentos necessários voltados para o setor. Entretanto, segundo Silva e Fonseca (2017), essa distribuição vem sendo feita de forma não condizente com definições e prioridades estabelecidas pelas Instâncias de Governança Regionais (IGRs). Os autores argumentam que os municípios selecionados muitas vezes não

possuem representação nas IGRs e apenas obtêm o dinheiro por emendas parlamentares advindas de alianças políticas e apadrinhamentos.

## **2.1 O cenário de regionalização do turismo em Mato Grosso do Sul**

A regionalização turística em Mato Grosso do Sul iniciou em 2003 antes mesmo do programa federal e compreendia sete regiões turísticas (GRECHI, 2011). Em 2009, o estado incorporou todos os seus 79 municípios em uma divisão que compreendeu dez regiões turísticas. Em 2016, este número caiu para 60 municípios e em 2019 houve novos ajustes, passando para oito regiões e quarenta e dois (42) municípios, ou seja, 52% dos municípios do Estado.

O único município considerado A é a cidade de Campo Grande (capital do estado). Os cinco municípios na categoria B são Bonito e Corumbá, os quais são destinos consolidados no segmento de natureza e os outros três nos segmentos de negócios e eventos (Dourados, Ponta Porã e Três Lagoas). Ponta Porã também se destaca pelo turismo de compras de importados (BAPTISTA; PEREIRA; SONÁGLIO, 2016), pois está na fronteira com o Paraguai; já Três Lagoas com o turismo de esportes náuticos (MARIANI et. al., 2008).

A grande maioria dos municípios (36), aproximadamente 86%, encontram-se classificados entre as categorias C, D e E. Esse resultado evidencia uma grande diferença entre os municípios no estágio de desenvolvimento em que se encontram, uma vez que dos 42 municípios apenas 6, ou seja, 14% estão entre A e B. Ou seja, segundo o MTur, possuem estabelecimentos de hospedagem, empregos registrados no setor de hospedagem e estimativa de demanda doméstica e internacional a partir do estudo da demanda (variáveis consideradas para categorização). No Brasil os municípios A e B somam, aproximadamente, 12% (BRASIL, 2019a).

Com relação às regiões turísticas, as mesmas encontram-se distribuídas conforme a Figura 2. Em número de municípios a região do Pantanal é a menor (3 municípios) embora seja a maior em extensão; a maior região em número de municípios é Caminhos da Natureza-Cone Sul (7 municípios), as outras quatro regiões variam entre 5 e 6 municípios. Ainda, quatro regiões compreendem municípios em território de fronteira internacional e três regiões compreendem municípios com o bioma Pantanal.



**Figura 2 - Mapa das regiões turísticas de Mato Grosso do Sul**



Fonte: <https://www.turismo.ms.gov.br/conheca-ms/mapa-turistico-do-ms/> . Acesso em: 18 out. 2021

Desta forma, considerando a política federal replicada no estado de Mato Grosso do Sul e também que as políticas públicas podem ser analisadas do ponto de vista do ciclo (FREY, 2000), segundo o qual as etapas de avaliação e retroalimentação são fundamentais, o tópico a seguir discutirá aspectos conceituais relativos ao controle das políticas públicas de turismo.

## **2.2 Avaliação, monitoria e transferência voluntária de recursos públicos**

A avaliação de políticas públicas ganhou ênfase nas últimas décadas, despertando gestores e pesquisadores para a criação de estratégias de avaliação. Minayo (2005) ressalta que os fatores que cooperaram para o crescimento do interesse e das práticas avaliativas estão ligados à reforma do estado e de seu papel enquanto formulador de políticas. Ademais, vale ressaltar que as ações do governo em atividades de setores específicos demandam critérios profissionais para os recursos investidos.

Logo, monitorar o andamento das estratégias políticas é fundamental para entender se as mesmas estão atingindo o que se propuseram. Cabe mencionar que as funções de um sistema de avaliação são: facilitar condução e governo do projeto; apontar desvios causados por mal planejamento, execução ou má gestão; aplicação de medidas corretivas; manutenção do caminho do projeto de acordo com seus

objetivos; avaliação dos impactos positivos e negativos provenientes da implementação do projeto; avaliação dos benefícios; informar a cargos superiores sobre o andamento do processo no período (BRASIL, 2007).

Segundo Cruz (2020), através de pesquisas no site do Ministério do Turismo descobriu-se que os processos das políticas têm apenas as primeiras fases de sua implementação avaliadas, sendo que, após isso, os outros estágios são completamente esquecidos, impossibilitando correções. Outra questão que a autora coloca é a terceirização da gestão pública, a qual envolve consultorias para elaboração de projetos, quando na verdade, devia-se fazer o possível para capacitar os profissionais já existentes nas equipes dos Estados. Estes não conseguem entender o projeto quando a consultoria finaliza, pois nem mesmo participaram do processo de elaboração, mostrando-se incapazes de gerir.

Assim, existem três momentos específicos nos quais deve haver o monitoramento: no início de implementação de alguma ação, ao longo de sua execução e ao seu fim. Com relação ao PRT, documentos oficiais orientam a avaliação em todos os níveis hierárquicos, desde o ministério, passando pelo órgão estadual, instância regional, até a governança municipal (BRASIL, 2007). Um aspecto importante no que se refere à avaliação do Programa de Regionalização seria a análise dos repasses de recursos federais para as regiões turísticas do país, uma vez que a categorização serve para “otimizar a distribuição dos recursos públicos” (BRASIL, 2019a, p. 02). Ainda, segundo a Portaria Nº 39, de 10 de março de 2017, no capítulo I (das disposições gerais), parágrafo único: “As propostas de trabalho oriundas de recursos de emendas parlamentares deverão, quando possível, ser direcionadas às Unidades da Federação, às Regiões Turísticas e aos Municípios do Mapa do Turismo Brasileiro, observando a categorização de seus municípios” (BRASIL, 2017). O mapa é um instrumento reconhecido como boa prática pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por proporcionar uma aplicação dos recursos mais eficientes (YAMAMOTO, 2021).

Apesar do mapa do turismo brasileiro ter o objetivo de organizar os investimentos públicos, alguns trabalhos recentes de Silva (2020); Silva e Fonseca e Borges (2021) demonstram que os recursos públicos do Mtur são distribuídos de forma dispersa, sem um direcionamento para aspectos técnicos relacionados ao desenvolvimento do turismo de forma ordenada e planejada.

Silva e Fonseca (2021), quando analisaram os investimentos no estado do Rio de Janeiro, constataram uma grande distribuição de recursos em municípios com baixo potencial para o turismo. Em contrapartida, municípios como Iatatiaia (RJ) e Cabo Frio (RJ), com significativo potencial, tiveram indicadores de mercado sem a presença de investimentos públicos no período de 2003 até 2016. Esse cenário endossa pesquisas que buscam elucidar o processo de financiamento público de atividade economicamente relevante como o turismo.



Para que seja possível o desenvolvimento, promoção, comercialização e divulgação da atividade turística em nível nacional, é preciso ampliar o entendimento sobre os instrumentos de transferência voluntária de recursos, os quais devem estar alinhados com os objetivos da Política Nacional de Turismo – PNT. Deste modo, esta transferência voluntária de recursos apenas acontecerá quando houver a celebração dos instrumentos de convênios, contratos de repasse, termos de parceria, termos de colaboração, termos de fomento e termos de execução descentralizada, assim como instrumentos semelhantes (BRASIL, 2017). Cumpre informar que as transferências voluntárias estão relacionadas aos investimentos do Governo e correspondem a menos de 15% do orçamento público federal, uma vez que a maior parte do orçamento é vinculado aos gastos obrigatórios como dívida pública, recursos humanos, entre outros. (ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA [ENAP], 2017).

Com isto em mente, vale frisar a importância do Programa Turismo, assim como suas ações, as quais podem abranger Estados, Distrito Federal, Municípios, Consórcios Públicos Municipais ou Estaduais, Entidades do Sistema “S”, Instituições Públicas de Ensino etc. Este programa busca auxiliar a consolidação do Turismo sob a visão do desenvolvimento sustentável, com ações de planejamento e gestão estratégica da atividade turística. Tais ações procuram ordenar, dar apoio à infraestrutura, formalização e qualificação no turismo, promoção e marketing, assim como articular e financiar o setor. Porém, algumas das ações desenvolvidas podem não servir para todos os municípios, tendo como critério para sua realização, a categorização dos municípios.

As ações desenvolvidas compreendem Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística; Apoio à Gestão Descentralizada do Turismo; Apoio ao Planejamento Territorial do Turismo; Promoção e Apoio à Comercialização do Turismo; Fomento à Iniciativa Privada; Cadastramento, Fiscalização e Qualificação dos Serviços e do Profissional do Turismo; Estudos, Pesquisas e Monitoramento; e Apoio ao Turismo Responsável. Os objetos de apoio destas ações vão desde construção, revitalização e reforma de infraestrutura urbana; sensibilização e mobilização de atores locais; estruturação de destinos turísticos, até organização, qualidade e comercialização de produtos que têm ligação com o turismo. Porém, para que seja possível o apoio, todos esses objetos devem estar nítidos em um Projeto de Planejamento, além de possuir cadastro no SICONV<sup>5</sup> – Plataforma Mais Brasil (BRASIL, 2017).

---

<sup>5</sup> O Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse trata-se de uma plataforma aberta à consulta pública. Seu objetivo consiste na permissão da realização dos atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados pela União. Disponível em: <https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/ajuda/glossario/sistema-de-gestao-de-convenios-e-contratos-de-repasse-siconv> Acesso em: 20 de maio 2022.

A plataforma foi criada em 2008, a partir do Decreto nº 6.170/2007, e é uma ferramenta de gestão na captação de recursos para os municípios e estados. Uma vez indicada a emenda pelo parlamentar, o município precisa se organizar para elaboração do projeto e o cadastro no sistema de gestão de convênios. Para tanto, costuma-se seguir os objetivos de um plano setorial que delineia as diretrizes que norteiam as políticas públicas. No caso do turismo, deve-se cumprir o Plano Nacional de Turismo e a Lei Geral do setor.

Nesse sentido se faz necessário ampliar as pesquisas para entender a dinâmica do investimento público e suas repercussões nos mais variados territórios. Atualmente são poucos os trabalhos que se dedicaram a entender as consequências dos investimentos públicos. Cumpre assinalar que nesse quesito apenas os estados do Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Norte e Paraíba têm pesquisas acerca dos investimentos públicos (SILVA, 2018; SILVA, 2020; SILVA, FONSECA; BORGES 2021; SILVA; FONSECA, 2021). Já na esfera federal destacamos três trabalhos que versam sobre orçamento público em turismo: 1 – Lemos (2013) analisa o orçamento do Mtur com a perspectiva dos instrumentos de planejamento e investimentos no âmbito federal; 2 - Todesco e Silva (2020) que tratam do orçamento público do Mtur no planejamento e execução orçamentária da pasta e comparado com as diretrizes dos Planos Nacionais de Turismo; 3 – Todesco e Adelino (2021) que debatem a distribuição geografia dos recursos do Mtur por região do país.

### **3. Metodologia**

Inicialmente, para adquirir informações sobre o desenvolvimento do turismo e a interface com as políticas de turismo, este trabalho realizou um levantamento bibliográfico e documental para construir o corpo teórico necessário ao estudo.

Para identificar os investimentos públicos realizados em Mato Grosso do Sul, utilizaram-se os dados disponíveis na Plataforma Transparência Brasil<sup>6</sup>. O recorte temporal estabelecido foi de 2003 a 2020. Justifica-se a escolha desse recorte por compreender um espaço-tempo significativo para se analisar efeitos e ações dos investimentos públicos. No MS há atualmente oito (08) regiões turísticas<sup>7</sup>, e os dados sobre investimentos foram extraídos em março de 2021. Utilizou-se o mapa da regionalização turística de 2019-2021 para identificar os municípios considerados turísticos.

---

<sup>6</sup> Lançado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União em 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal é um site de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil. Disponível em: <http://portal.datransparencia.gov.br/convenios/consulta?ordenarPor=orgao&direcao=desc> Acesso em: 20 de maio 2022

<sup>7</sup> (Bonito/Serra da Bodoquena; Caminho dos Ipês; Caminhos da Natureza/Cone Sul; Grande Dourado; Integra Costa Leste e Vale do Aporé; Pantanal; Rota Cerrado Pantanal; Vale das Águas)

Durante a coleta de dados identificou-se um quantitativo de 576 contratos/convênios estabelecidos entre os municípios do MS e o MTur. Dentre eles, cerca de 96 estavam alocados em municípios que não pertencem a regiões turísticas. Dessa forma, foram alocados nas regiões turísticas cerca de 480 convênios/contratos de 2003 até 2020.

Para auxiliar no desenvolvimento da pesquisa, os convênios/repasses foram classificados de acordo com o tipo de objeto que era financiado pelo ministério. Essa classificação tem o intuito de aprofundar o conhecimento sobre os usos dos recursos públicos na área de turismo. A seguir, o Quadro 1 com a síntese das categorias de uso identificadas na pesquisa no estado do MS.

**Quadro 1 - Categoria de uso dos recursos públicos**

| <b>Categoria de uso</b>           | <b>Descrição</b>   |
|-----------------------------------|--|
| Infraestrutura turística          | Obras vinculadas diretamente ligadas a espaços com potencialidade turística. Centro de convenções e espaços para eventos. Terminais rodoviários e turísticos.  |
| Infraestrutura urbana             | Praças públicas, áreas de lazer, revitalização de praças.  |
| Eventos                           | Festivais, mostras culturais, festejos locais e regionais. Carnaval, Exposições dos mais diversos temas  |
| Infraestrutura básica             | Obras de pavimentação asfáltica, revitalização de ruas, urbanização de áreas, drenagem fluvial.  |
| Projeto de planejamento turístico | Recursos financeiros destinados a projetos arquitetônicos e de obras. Além de projetos específicos com finalidade diversa.                                     |
| MKT e Promoção                    | Ações promocionais de divulgação de destinos, eventos. Apoio a participação de feiras internacionais. Material promocional                                     |
| Sinalização turística             | Construção de pórticos, sinalização de destinos turísticos com placas indicativas de trânsito e de localização.  |
| Pesquisa e estudos diversos       | Contratação de serviços especializados e terceirizados (arquitetura, engenharia e paisagismo). Condução de estudos sobre patrimônio e levantamento documental. |
| Capacitação                       | Cursos e iniciativas de treinamento para artesãos. Curso de cinema, agente de cultura e de professores de História Afro.                                       |
| Variados                          | Várias iniciativas sem vínculo direto com atividade turística. Exemplo: Sala de cinema em escolas, prêmios e adquirir obras de arte.                           |
| Fortalecimento institucional      | recursos destinados a ações internas da Fundação de Turismo de MS (FUNDTUR) e municípios do MS.  |
| Sem informação                    | Não há nenhuma menção ou descrição de como o recurso foi empregado.  |

Fonte: Elaborado pelos autores.

O quadro acima é um instrumento de classificação para agrupar determinadas funções e usos dados aos recursos investidos no Mato Grosso do Sul. Ressalta-se que para construir o quadro de classificação, utilizaram-se todos os investimentos feitos pelo MTur entre os anos de 2003 até 2020. Nesse sentido, foram englobados todos os municípios do estado, sendo eles de região turística ou não.

Na análise do trabalho empregou-se dois itens: o Índice de Execução (I.E.) e o Indicador de Concentração de Investimentos (I.C.). O IE resultou da relação entre o orçamento executado pelo planejado. O propósito foi discernir a eficiência das regiões turísticas no quesito uso de recursos, identificando aqueles usos com maiores IE. O cálculo deste foi realizado a partir do trabalho de Silva, Fonseca e Borges (2021) e consiste na seguinte fórmula:  $\text{Orçamento Executado (O) / Orçamento Planejado (O.P.)} \times 100 = \text{IE}$ . Como auxílio para cálculos, análises e elaboração dos índices utilizou-se o Excel.

Já o IC buscou identificar se havia concentração do volume de investimentos em alguma cidade específica de cada região turística, de forma a verificar a homogeneidade ou não na distribuição de recursos intrarregionais e inter-regionais. Seu cálculo consistiu na relação entre o Orçamento Executado no município (OEM) pelo Orçamento Executado na região turística (OERT) da qual ele faz parte, multiplicado por cem ( $OEM / OERT \times 100 = IC$ ).

Ressalta-se que para a contabilização dos índices utilizou-se a regionalização de 2019-2021, assim, esses indicadores e os dados aplicados para obtê-los só considera os municípios turísticos de MS. Foram analisados os dados de 42 municípios que constituem as regiões de turismo do estado.

#### **4. Resultados: análise dos investimentos do Ministério do Turismo nas regiões turísticas do estado de Mato Grosso do Sul**

Para iniciar a análise sobre os investimentos públicos do MTur em MS elaborou-se uma síntese das informações para dar um panorama sobre a distribuição de recursos entre as regiões turísticas e os municípios que são considerados turísticos. A seguir, na Tabela 1, apresentamos as principais informações.

**Tabela 1: Contabilização dos investimentos públicos em MS (2003-2020)**

| Região Turística                    | Contagem de Região Turística (MS) | Orçamento executado (R\$) | Orçamento planejado (R\$) | Média de Tempo para finalização de investimentos (anos) |
|-------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|---------------------------|---|
| Caminho dos Ipês                    | 204                               | R\$ 153.658.196,61        | R\$ 229.188.021,56        | 3   |
| Municípios sem região turística     | 96                                | R\$ 31.595.127,65         | R\$ 40.014.931,38         | 4,7   |
| Pantanal                            | 50                                | R\$ 23.305.990,59         | R\$ 34.937.403,20         | 3,7   |
| Grande Dourados                     | 56                                | R\$ 24.954.916,39         | R\$ 31.508.459,24         | 4,2   |
| Bonito - Serra da Bodoquena         | 70                                | R\$ 18.329.795,99         | R\$ 24.729.002,46         | 3,9   |
| Cerrado Pantanal                    | 34                                | R\$ 9.865.877,41          | R\$ 12.895.675,91         | 4,9   |
| Vale das Águas                      | 23                                | R\$ 11.661.924,00         | R\$ 11.661.924,00         | 5   |
| Integra Costa Leste - Vale do Aporé | 27                                | R\$ 9.111.958,14          | R\$ 10.480.971,44         | 4,4   |
| Caminhos da Natureza - Cone Sul     | 16                                | R\$ 5.744.405,00          | R\$ 8.697.005,00          | 5,1   |
| Total Geral                         | 576                               | R\$ 288.228.191,78        | R\$ 404.113.394,19        | 3,9   |

Fonte: Portal da Transparência. Sistematização dos Autores.

De modo geral, o MS teve 576 convênios/contratos realizados com o MTur, o montante de investimentos executados é de R\$288 milhões e o montante que foi planejado é de cerca de 404 milhões. A região turística que mais captou recursos foi a Caminhos dos Ipês, que abriga a capital do estado. Em

segundo lugar temos a região Grande Dourados, seguida pela região do Pantanal. Destaca-se na tabela acima a quantidade de recursos públicos investidos em municípios que não fazem parte das regiões turísticas, nas quais os investimentos planejados para esses municípios ultrapassam recursos destinados a outras regiões.

Outro dado interessante, apresentado na Tabela 1, é o tempo médio gasto para executar e finalizar os convênios. As regiões que têm o pior indicador são a região do Caminho da Natureza - Cone Sul e Vale das Águas com a média respectivamente de 5,1 e 5,0 anos para execução dos investimentos.

A região que tem uma eficiência no tempo para execução dos investimentos é a Região do Caminho dos Ipês, na qual a média é de 3 anos para finalizar os contratos/convênios. O segundo melhor indicador de tempo é da Região Pantanal, seguida pela Região Bonito - Serra da Bodoquena. A análise se baseia nas regiões turísticas do estado de Mato Grosso do Sul.

Na Tabela 2 estão os investimentos realizados em dezessete (17) anos de atuação do MTur, sendo descrito o montante do orçamento planejado, assim como o orçamento executado. Por fim, destaca-se um indicador de execução (IE), o qual representa o percentual do recurso correspondente à sua execução (SILVA; FONSECA; BORGES, 2021).

**Tabela 2** - Orçamento do MTUR destinado às Regiões Turísticas de MS (a diferença do celebrado e do executado), período analisado (2003-2020)

| Regiões Turísticas                               | Orçamento Planejado (O.P) | Orçamento Executado (O.E) | Indicador de Execução (I.E) |
|--|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Grande Dourados                                  | R\$ 31.182.209,24         | R\$ 24.854.916,39         | 80%                         |
| Pantanal   | R\$ 32.771.707,90         | R\$ 22.525.990,59         | 69%                         |
| Caminho dos Ipês                                 | R\$ 218.487.927,56        | R\$ 152.265.621,60        | 70%                         |
| Bonito - Serra da Bodoquena                      | R\$ 23.441.956,16         | R\$ 17.661.002,31         | 75%                         |
| Vale das Águas                                   | R\$ 11.361.924,00         | R\$ 11.361.924,00         | 100%                        |
| Integra Costa Leste - Vale do Aporé              | R\$ 9.846.648,14          | R\$ 9.014.458,14          | 92%                         |
| Cerrado Pantanal                                 | R\$ 12.060.675,91         | R\$ 9.865.877,41          | 82%                         |
| Caminhos da Natureza - Cone Sul                  | R\$ 8.697.005,00          | R\$ 5.744.405,00          | 66%                         |
| Municípios que não fazem parte de nenhuma região | R\$ 38.207.431,38         | R\$ 31.495.127,65         | 82%                         |

Fonte: Portal da Transparência. Elaboração dos autores. Valores em reais (2020)

Antes das análises, a título de esclarecimento, considerou-se como orçamento planejado todo o montante destinado aos municípios das regiões turísticas, excluindo-se os contratos e convênios que tinham orçamento, mas no sistema constavam como cancelado; excluído; inadimplente; inadimplência suspensa; anulado; e prestação de contas rejeitada. Com relação ao orçamento executado, este compreendeu os adimplentes; os concluídos; os normais; e em prestação de contas; haja vista que nestes casos

considerou-se que houve uma ação inicial planejada, a qual foi alcançada pelos gestores e pelas instituições responsáveis pelo gerenciamento dos repasses.

Analisando de forma a ter um parâmetro para a comparação, a região turística Caminho dos Ipês é a que possui o maior investimento. Essa região possui, sozinha, seis vezes mais investimentos quanto ao orçamento executado, com relação à região da Grande Dourados, que está em segundo lugar em relação ao orçamento executado. Por outro lado, o índice de execução (IE) da Caminho dos Ipês (70%) representa o terceiro lugar em eficiência de execução com relação às demais regiões.

As regiões Bonito - Serra da Bodoquena, Grande Dourados, Cerrado Pantanal, Integra Costa Leste - Vale do Aporé e Vale das Águas, apesar de não terem um orçamento tão significativo quanto a Região Caminho dos Ipês, possuem melhores IE, alcançando, respectivamente, os indicadores de implementação de 75%, 80%, 82%, 92% e 100% dos recursos planejados. Não se pode deixar de observar a relevância do IE do conjunto de municípios que não fazem parte de nenhuma região turística do Estado, compreendendo um total de 82%. Ao todo são trinta e um (31) municípios, aproximadamente 39% do total de municípios do estado. Esse índice denota um entendimento de que não foram utilizados os critérios de regionalização turística para a distribuição dos recursos provenientes do MTur, o que corrobora a pesquisa de Silva, Fonseca e Borges (2021).

Ao olhar a distribuição de recursos executados no estado, identificou-se que existe concentração em uma região específica. No caso de Mato Grosso do Sul, esta região compreende a maior cidade do estado, que também é a capital. Tal situação demonstra que a descentralização de investimentos não está equilibrada. Entende-se que a capital, por seu papel de portão de entrada para o turismo do estado (BOULLÓN, 2002), receba mais investimentos, contudo, os mais expressivos atrativos turísticos de Mato Grosso do Sul encontram-se no interior e a diferença de investimentos entre a região da capital e as demais é muito grande. Mesmo porque, segundo Vieira, Hoffmann e Alberton (2018, p. 899) “A competitividade não depende do montante do financiamento, mas da sua aplicação estratégica de acordo com o estágio de desenvolvimento do destino”.

A pesquisa de Cruz (2020) também demonstrou que ainda há grande concentração no que se refere à oferta turística brasileira, mesmo depois de quase vinte anos desde a implementação do Programa de Regionalização. Identifica-se a partir da pesquisa de Cruz (2020), de Silva, Fonseca e Borges (2021) e destes resultados que há concentração tanto espacial quanto de investimentos e que, em Mato Grosso do Sul, municípios que não fazem parte de nenhuma região turística, quando somados, receberam o segundo maior montante de recursos, o que equivale ao investimento de outra capital.



Deste modo, é necessário saber qual a concentração de recursos de apenas um município em cada Região Turística, levando à observação atenta dos resultados encontrados apresentados na Tabela 3, que mostra a distribuição de recursos sob o enfoque do índice de concentração (IC).

**Tabela 3** - Distribuição de recursos sob o enfoque do índice de concentração (I.C.) nas Regiões Turísticas de MS de 2003 a 2020.

| Regiões Turísticas   | Orçamento Executado por Região Turística | Município com maior investimento | Volume concentrado em um município | Indicador de Concentração de Investimento |
|--|--|----------------------------------|------------------------------------|---|
| Grande Dourados  | R\$ 24.854.916,39                        | Dourados                         | R\$ 10.006.934,35                  | 40%                                       |
| Pantanal   | R\$ 22.525.990,59                        | Corumbá                          | R\$ 20.184.109,79                  | 90%                                       |
| Caminho dos Ipês   | R\$ 152.265.621,60                       | Campo Grande                     | R\$ 147.068.306,20                 | 97%                                       |
| Bonito/Serra da Bodoquena                                  | R\$ 17.661.002,31                        | Bonito                           | R\$ 9.097.286,83                   | 52%                                       |
| Vale das Águas   | R\$ 11.361.924,00                        | Nova Andradina                   | R\$ 4.899.999,00                   | 81%                                       |
|  |  | Jateí                            | R\$ 4.268.175,00                   |   |
| Integra Costa Leste/Vale do Aporé                          | R\$ 9.014.458,14                         | Paranaíba                        | R\$ 3.120.000,00                   | 35%                                       |
| Cerrado Pantanal   | R\$ 9.865.877,41                         | Costa Rica                       | R\$ 4.972.450,00                   | 50%                                       |
| Caminhos da Natureza/Cone Sul                              | R\$ 5.744.405,00                         | Mundo Novo                       | R\$ 1.560.000,00                   | 51%                                       |
|  |  | Naviraí                          | R\$ 1.456.745,00                   |   |
| Municípios que não fazem parte de nenhuma região turística | R\$ 31.495.127,65                        | Bataguassu                       | R\$ 4.613.250,00                   | 15%                                       |

Fonte: Portal da Transparência. Elaboração dos autores (2020).

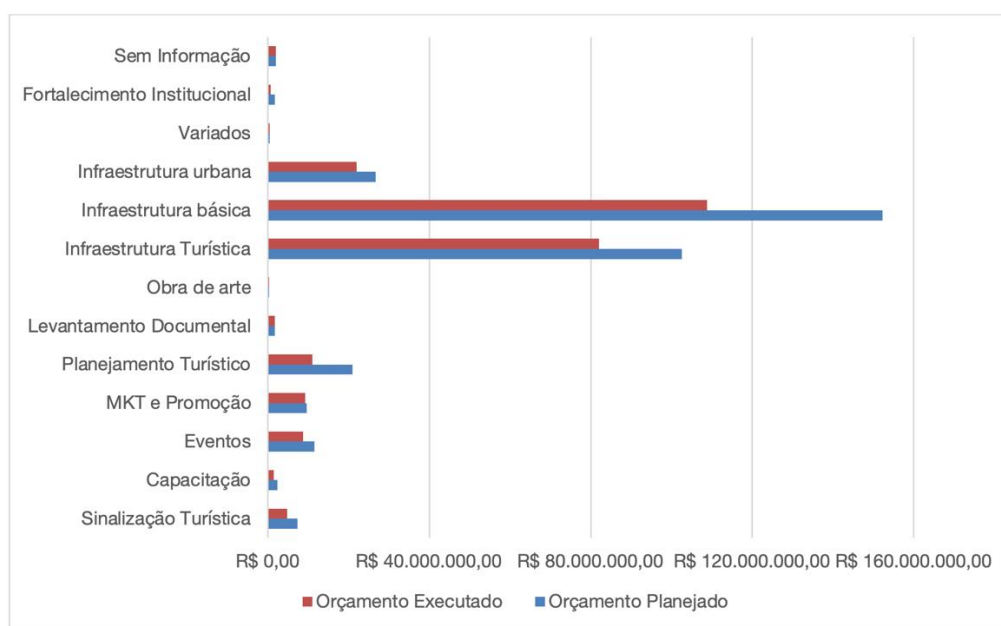
A região Caminho dos Ipês é a que apresenta o maior valor de investimentos planejados nos últimos 17 anos e também a maior concentração dos investimentos realizados. Campo Grande, capital de MS, engloba 97% do orçamento executado em toda região. Este nível de concentração dos investimentos deveria ser reavaliado, no sentido de pensar o desenvolvimento do turismo de forma descentralizada.

Sobre a Grande Dourados, o município de Dourados detém 40% dos investimentos totais executados. Com relação à região Pantanal, 90% dos investimentos estão concentrados no município de Corumbá. Na região de Bonito - Serra da Bodoquena, o município de Bonito concentra pouco mais de 50% do total de investimentos executados. Quanto à região Cerrado-Pantanal, a concentração ocorre em Costa Rica, configurando em 50% do total de recursos. Isso representa como, na maioria das Regiões Turísticas, mais da metade dos investimentos concentram-se apenas em um (1) município, reforçando a ideia de que ações devem ser implementadas para que essa distribuição seja feita de forma mais equânime dentre as Regiões, dando a oportunidade e meios para que todos possam desenvolver sua atividade turística de acordo com a necessidade da Região.

Nas regiões Vale das Águas a concentração ocorre em dois dos cinco municípios: Jateí e Nova Andradina, somando 81% dos recursos. Na região Integra Costa Leste/Vale do Aporé, a concentração de recursos é baixa, pois não há grandes volumes em um único município. Na Caminhos da Natureza/Cone Sul, dois dos seis municípios concentram 51% dos recursos. No conjunto de municípios que não fazem parte de nenhuma região turística do Estado, três receberam repasses acima de três milhões, sendo: Bataguassu, Ribas do Rio Pardo e Coxim, configurando 38% do total. Ou seja, 10% dos municípios concentraram quase quarenta por cento do total de repasses.

Como etapa final da pesquisa realizou-se uma compilação de todos os investimentos e seu uso em objetos e ações para o desenvolvimento do turismo no MS. Nessa fase da investigação consideramos apenas os investimentos nas regiões de turismo, o que totaliza 480 convênios/contratos. A tipologia utilizada está descrita no Quadro 1, conforme mencionado na metodologia. O resultado obtido está explicitado no Gráfico 1.

**Gráfico 1:** Recursos públicos do MTur em MS por forma de uso.



Fonte: Portal da transparência, sistematização dos autores.

No Gráfico 1, dois tipos de uso são preponderantes: Infraestrutura Básica e Turística. Ressalta-se que os objetos vinculados à categoria de infraestrutura turística estão concentrados principalmente em centro de convenções e terminais turísticos e rodoviários. Ao analisar os objetos da infraestrutura básica, tem-se obras de pavimentação, acesso e drenagem, ou seja, elementos urbanos básicos os quais não necessariamente deveriam ser supridos por recursos destinados ao turismo. Esse resultado vai ao

encontro do trabalho de Silva, Fonseca e Borges (2021), que constataram resultados semelhantes nas obras do MTur no Rio Grande do Norte e, também, com outra pesquisa que analisou o número de projetos no Plano Nacional de Turismo 2007 - 2011, demonstrando que a maioria dos projetos do Plano referiam-se à infraestrutura pública (LEMOS, 2013).

Outro tipo de objeto financiado frequentemente com recursos do MTur são as praças públicas que predominantemente ocupam a maior parte dos recursos na categoria de infraestrutura urbana, correspondendo a cerca de R\$25 milhões para essa categoria.

Por outro lado, os recursos destinados para projetos de planejamento turístico estão entre as categorias que executaram apenas R\$10 milhões. Destaca-se que as categorias de uso que têm um maior percentual de execução dos recursos são as ações de marketing e promoção, e organização de eventos.

Em suma, as categorias de uso de recursos predominantes em MS demonstram uma ausência de planos, programas e projetos de investimentos com critérios técnicos. Percebe-se uma pulverização de recursos em áreas que são relacionadas ao turismo tais como: infraestrutura básica e urbana. Reforçando essa desconexão há uma parte significativa das obras de infraestrutura turística que estão focadas em obras de centro de eventos, reformas ou adaptações de terminais rodoviárias, ou seja, são obras indiretas. Percebeu-se poucos recursos para criação de atrativos turísticos, ou para o aproveitamento do potencial.

Ao analisar esses recursos nota-se que há uma predominância de pequenas obras espalhadas e sem conexão com planos de desenvolvimento turísticos. Acredita-se que essas pequenas obras alocadas de forma não técnica têm relação direta com emendas parlamentares, conforme aponta Silva (2020). Uma grande parte dos recursos aplicados pelo MTur são de emendas e essas, por sua vez, não possuem critério técnico para ser executadas. Por outro lado, os fatores político e eleitoral prevalecem na escolha do objeto e na forma de aplicação do recurso, conforme foi afirmado por Lemos (2013). Na ocasião, o estudo pontuou que o Legislativo teria liberdade para investir nas regiões ou projetos que quisessem, em função dos recursos de emendas.

Destaca-se que esse trabalho elucidou pelo menos duas situações: a primeira se refere à concentração de recursos em algumas regiões em detrimento de outras (concentração inter-regional). Já a segunda questão relata a concentração intrarregional, aludindo aos recursos concentrados em um ou dois municípios dentro da mesma região.

A análise inter-regional apontou a região Caminho dos Ipês como grande concentradora dos recursos, cuja distância para as demais regiões é muito expressiva, pois compreende 97% do total.

A análise intrarregional aponta que o nível de concentração é significativo, principalmente em duas regiões turísticas: Caminho dos Ipês e Pantanal. Para demonstrar essa afirmação, utilizou-se o montante executado em apenas um município com o maior investimento em cada região turística para

comparar ao volume total. Em seguida, verificou-se a porcentagem representativa por região. Assim, em resumo, percebe-se um nível de concentração abaixo de 50% em duas regiões: Integra Costa Leste/Vale do Aporé e Grande Dourados, 35% e 40% respectivamente. Em três regiões tem-se um nível de concentração em torno de 50% (Bonito/Serra da Bodoquena, Cerrado Pantanal e Caminhos da Natureza/Cone Sul) e, por fim, três regiões que concentram acima de oitenta por cento (Pantanal, Caminho dos Ipês e Caminho das Águas). O conjunto de municípios avulsos teve menos concentração, com cerca de 15% referente a um único município. Em média, cada região aglomera 5 municípios, ou seja, a centralidade na distribuição de recursos em um ou dois municípios é significativa e pode prejudicar o desenvolvimento da região como destino.

Por conta disto, os recursos devem ser distribuídos de forma mais descentralizada, como previsto no Programa de Regionalização. Caso essa diretriz seja seguida, o mercado turístico regional poderá se desenvolver mais e melhor.

## **5. Considerações finais**

A proposta do artigo consistiu em analisar como se deram os investimentos do MTur no estado de Mato Grosso do Sul. O intuito era aprofundar o conhecimento sobre aplicação, eficiência e uso de recursos públicos nas regiões de turismo do MS. A pesquisa permitiu identificar que há grande concentração de recursos entre as regiões e dentro das próprias regiões, ou seja, mesmo pertencendo a região de turismo, há uma distribuição desproporcional entre os municípios integrantes. A região que se destaca no montante de recursos alocados é a região Caminho dos Ipês, onde está a capital do estado. Alguma concentração é compreensível, uma vez que toda capital é, por natureza, um portão de entrada para o turismo nos estados. Contudo, a concentração em Campo Grande é muito acentuada, o que indica urgência em se modificar este cenário, de modo a distribuir equitativamente os escassos recursos. Mesmo porque, a região turística em que o município está não é a primeira em eficiência quando se analisa a relação entre o orçamento planejado e o executado. Desta forma, o índice de execução pode ser um bom indicador para acompanhar e avaliar as políticas públicas de distribuição de recursos, além de avaliar novos investimentos.

A concentração de recursos em apenas um ou dois municípios, não é exclusiva do Caminho dos Ipês, pois a concentração se repete em outras regiões, com percentuais acima de 50%. Outro aspecto relevante com relação à análise dos recursos do MTur e sua distribuição referiu-se ao fato de que municípios que não estão no Mapa do Turismo ou mesmo não participam das políticas institucionais receberam recursos do turismo. Isso é uma inconsistência, uma vez que a política de regionalização deixa claro

que somente receberão recursos aqueles municípios que estiverem de acordo com o Programa de Regionalização. Tal situação desmoraliza a política e enfraquece os esforços de fortalecimento das instâncias de governança das regiões, o que se manifesta como mais um indicativo de que a análise de repasses é fundamental para corrigir desvios na implantação da política.

Ainda, como somente 53% dos municípios do estado compõem o Mapa de Regionalização, seria fundamental que recursos do Mtur fossem destinados a estes municípios. Principalmente porque tem-se somente a capital como categoria A e outros cinco municípios na categoria B, demandando que haja esforços para melhorar a categoria dos outros 36 municípios. Além disso, chamou a atenção que, dos cinco municípios categoria B, dois deles são destinos de negócios e um terceiro de negócios e de compras.

Com relação à arrecadação dos impostos com a atividade turística, um terço dos 42 municípios concentram toda a arrecadação e em 50% das regiões turísticas a arrecadação de impostos se concentra em apenas um município. Tudo isso leva à conclusão de que tal fato explica a concentração dos recursos dos repasses dos recursos federais.

Por fim, esta pesquisa pode e deve ser ampliada, suprimindo uma lacuna referente à necessidade de se analisar a taxa de crescimento dos recursos destinados ao turismo ao longo dos anos, o que pode ser feito por região, município e forma de uso.

Considerando os resultados e conclusões apresentadas corrobora-se o discurso de autores que afirmam ser fundamental o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, de forma a completar todo o ciclo da política, o qual compreende o agendamento do problema, formulação da política, processo decisório, implementação e avaliação. Além disso, é preciso amadurecer ainda mais a construção das políticas e, por fim, exercitar a etapa de avaliação, a qual ainda é bastante incipiente no turismo brasileiro.

## **Referências**

BAPTISTA, L. T. D.; PEREIRA, C. H.; SONÁGLIO, C. M. Dinâmica do setor turístico em Ponta Porã – MS, Brasil. **RITUR - Revista Iberoamericana de Turismo**, v.6, n.2, p. 118-137, 2016. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7462846>. Acesso em 20 jun. 2023.

BENI, L. M. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: SENAC, 2003.

BENI, M. C. **Turismo, planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri: Editora Manole, 2012.

BOULLÓN, R. C. **Planejamento do Espaço Turístico**. Bauru: EDUSC, 2002.

BRASIL, Ministério do Turismo. **PORTARIA Nº 271, 23 de agosto de 2019**. Define o Mapa do Turismo Brasileiro 2019 e dá outras providências. 2019. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-271-de-23-de-agosto-de-2019-212423289>. Acesso em 20 jun. 2023.

BRASIL, Ministério do Turismo. **PORTARIA Nº 192, 27 de dezembro de 2018**. Ministério do Turismo. Estabelece critérios para a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, instituído pela Portaria Mtur nº 313, de 3 de dezembro de 2013 e dá outras providências. 2018. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/2018.html?id=12256:Portaria-192-de-27-de-dezembro-de-2018>. Acesso em 20 maio de 2022.

BRASIL, Ministério do Turismo. **PORTARIA Nº 39, 10 de março de 2017**. Estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos, para execução de projetos e atividades integrantes do Programa de Turismo e respectivas Ações Orçamentárias, e dá outras providências. 2017. Disponível em <http://antigo.turismo.gov.br/portaria-n%C2%BA-39,-de-10-de-mar%C3%A7o-de-2017>. Acesso em 20 de jun. 2023.

BRASIL. **Categorização dos Municípios**. Metodologia. 2020. Disponível em: [http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88&Itemid=271](http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=271). Acesso em 20 jun. 2023.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo. Departamento de Ordenamento do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**. Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro – Perguntas e Respostas. Brasília, DF, 2019a.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo. Departamento de Ordenamento do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**. Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro – Perguntas e Respostas. Brasília, DF, 2019b.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. **Roteiros do Brasil** – Programa de Regionalização do Turismo. Módulo 9: Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. **Programa de Regionalização Turística**. Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes. Brasília, DF, 2013.

CRUZ, R. C. A. Ensaio sobre a relação entre Estado, políticas públicas de turismo e desenvolvimento regional no Brasil. **Confins, Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia**. n.44, p. 1-14, 2020. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/26416>. Acesso em 20 jun. 2023.

CRUZ, R. C. A. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. **Geosull**, v.20, n.40, p. 27-43, 2005.

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Prentice Hall, 2005.



ENDRES, A. V.; PAKMAN, E. T. A governança das políticas de turismo: o papel dos espaços de participação na perspectiva da análise de redes e da teoria institucional. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v.13, n.1, p. 1-18, 2019. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v13i1.1431>. Acesso em 20 jun. 2023.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Introdução ao orçamento público. **Receita e Despesas Públicas**. Brasília, DF: Enap, 2017.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em 20 jun. 2023.

GONZÁLES, M. V. P. Governanza turística: Políticas públicas inovadoras o retórica banal. **Caderno Virtual de Turismo**. Edição especial: Hospitalidade e políticas públicas em turismo. Rio de Janeiro, v. 14, s.9-s.22, 2014, supl.1.

GRECHI, D. C. **O desenvolvimento turístico sob a ótica da economia institucional**: uma análise do caso de Bonito (MS). Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Economia) - UFRGS, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/49855>. Acesso em 20 jun. 2023.

GRECHI, D. C. Regionalização do Turismo Sob a Ótica dos Pólos de Crescimento: uma estratégia de fomento ao setor. *In V Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL (SeminTUR)*. Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 2008.

LE MOS, C. C. Planejamento do turismo em âmbito federal: uma análise dos instrumentos utilizados e dos investimentos no setor. **Rev. Adm. Pública**, v. 47, n.6, p. 1401-1428, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/13980>. Acesso em 20 jun. 2023.

MARIANI, M. P.; CORRÊA, C. C.; SATOLANI, M. F.; VELOSO, A. F. Avaliação do sistema turístico no Estado de Mato Grosso do Sul: Região dos Lagos. *In: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER)*, 46, 2008, Rio Branco, Acre, Brasil. **Anais [...]** Rio Branco: SOBER, 2008, p. 1-21. Disponível em: <https://ageconsearch.umn.edu/record/108927/>. Acesso em 16 fev. 2021.

MINAYO, M. C. S. Introdução: conceito de avaliação por triangulação de métodos. *In: ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (orgs.). Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. p. 19-51.

PIMENTEL, M. P. C.; PIMENTEL, T. D. Avaliação política da política de estado de turismo de Minas Gerais. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do turismo**, v. 13, n. 1, p. 131-157, 2019.

PIMENTEL, S.C.; PIMENTEL, M. C. Resignificando a deficiência: a necessidade de revisão conceitual para definição de políticas públicas. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFA-FIBE)**, v.5, n.2, p.1039-1054, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.25245/rdsp.v5i2.258>. Acesso em 20 de jun. 2023.

SILVA, F. S. B. da. **Investimentos públicos em turismo**: uma análise comparativa entre regiões interiores do Rio Grande do Norte e Paraíba. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Turismo), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Currais Novos, 2018.

SILVA, R. C. da; FONSECA, M. A. P.; BORGES, A. L. M. Turismo e Gestão de Investimentos Públicos: uma análise nas Regiões Turísticas do Rio Grande do Norte – BRASIL 2003/2016. **Turismo, Visão e Ação**, v. 23, n.1, p. 26-47, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.14210/rtva.v23n1.p26-47>. Acesso em 20 de jun. 2023.

SILVA, R. C da; FONSECA, M. A. P. Os investimentos do Ministério do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo: desencontros da política governamental no interior potiguar. **Caderno Virtual de Turismo**, v.17, n.3, p. 148-165, 2017. Disponível em: <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php/caderno/article/view/1207>. Acesso em 20 de jun. 2023.

SILVA, R. C. da. **A interferência parlamentar no orçamento do Ministério do Turismo**: discurso e realidade das políticas públicas de turismo no Brasil. Tese (Doutorado em Turismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

Silva, R. C.; Fonseca, M. A. P. Regionalization and public investment: Analysis of the transfers of the Ministry of Tourism (MTur) in the state of Rio de Janeiro. **Journal of Multidisciplinary Academic Tourism**, Special Issue 1, p.133-149. Disponível em: DOI: 10.31822/jomat.2021-SP-1-133. Acesso em 20 de jun. 2023.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002.

TRENTIN, F.; FRATUCCI, A. C. Política Nacional de Turismo no Brasil: da municipalização à regionalização. **Tourism & Management Studies**, Algarve, Portugal, v.1, p. 839-848, 2011.

VIEIRA, D. P.; HOFFMANN, V. V. E.; ALBERTON, A. Investimentos públicos, competitividade e desenvolvimento: um estudo em destinos turísticos brasileiros. **Rev. Adm. Pública**, v.52, n.5, p.899–917, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/76974>. Acesso em 20 de jun. 2023.

VIRGÍNIO, D. F.; FERREIRA, L. V. Gestão pública do turismo: uma análise da política de regionalização no período 2004-2011 no Rio Grande do Norte, Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**, v.13, n.2, p. 162-182, 2013.

TODESCO, C.; ADELINO, I. A distribuição geográfica dos investimentos públicos em turismo no Brasil de 2003 a 2018. **Revista Cenário**, v. 9, n. 2, p. 171-187, 2021.

TODESCO, C.; SILVA, R. C. Planejamento setorial e execução orçamentária em turismo no Brasil (2003-2018). **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 15, n. 2, 2020. Disponível em: <https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/1986>. Acesso em 20 jun. 2023.

YAMAMOTO, J. A. **Alocação dos Recursos Públicos Federais em Infraestrutura Turística no Brasil realizada pelo Ministério do Turismo (MTUR)**: relações entre os critérios institucionais e a moderação da influência política. Tese (Doutorado em Turismo), Univali Balneário Camboriú, Brasil, 2021.

ZAPATA, T. (org.). **Desenvolvimento local e a nova governança**. Recife: Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano, 2009.